Bijlage
Signalering certificering en toezicht

De Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) kunnen, bij de uitoefening van hun wettelijke toezichttaak meer steunen op het werk van certificerende instellingen. Zij hebben vanuit hun verantwoordelijkheid geïnventariseerd aan welke voorwaarden dan ten minste voldaan moet zijn.

1. Inleiding

Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk voor het naleven van de regels. De Inspectie SZW, de NVWA en de ILT gaan ervan uit dat de meeste bedrijven en werknemers die verantwoordelijkheid ook nemen en houden aangepast, risicogericht toezicht. Daardoor wordt de capaciteit van de inspecties daar ingezet waar deze het meest nodig is en het effect naar verwachting het grootst is. Een goed werkend stelsel van certificatie dat de naleving van relevante wet- en regelgeving borgt kan voor rijksinspecties reden zijn voor aangepast rijkstoezicht.

Bij certificatie spreken bedrijven of organisaties een stelsel af waarin belangen zoals kwaliteit, veiligheid of naleving van regels geborgd worden via certificaten en controle op de normen die daarvoor gelden. De Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houden in een aantal gevallen bij hun toezicht rekening met het werk van certificerende instellingen, als is vastgesteld dat certificering in specifieke gevallen betrouwbaar is.

De beschikbare nalevingsinformatie over gecertificeerde bedrijven geeft echter nog geen rooskleurig beeld. Het komt nog te vaak voor dat een certificaat of keurmerk onvoldoende waarborg voor naleving blijkt te zijn. Dat is aanleiding voor de drie rijkstoezichthouders om hun ervaringen op het terrein van certificatie en toezicht te inventariseren, en daarmee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de relatie tussen certificering en toezicht.

De Inspectie SZW, de NVWA en de ILT benoemen in dit signaal de risico's die zij, als rijkstoezichthouders, gemeenschappelijk zien in certificeringsstelsels. Op basis daarvan formuleren zij een aantal criteria waaraan voldaan moet zijn wil een certificeringsstelsel voldoende waarborg bieden voor toezichthouders om daarop te kunnen steunen.

2. Opzet en afbakening

Beschikbare informatie
De informatie waarover de rijkstoezichthouders beschikken, is deels verkregen uit een risicogestuurde selectie van bedrijven, en daardoor niet altijd representatief voor de gehele sector.

Verschillen tussen certificeringsstelsels
Certificatie kan wettelijk verplicht zijn of een privaat initiatief. Het Kabinetsstandpunt uit 2003[1] over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid bevat een beschrijving van verschillende certificeringsstelsels en beschrijft het geldende kabinetsbeleid.
Er zijn veel verschillende certificeringsstelsels in Nederland en daarbuiten. De stelsels kunnen bijvoorbeeld verschillen in de mate waarin en wijze waarop een stelsel is ingebed in wet- en regelgeving of de wijze waarop de controles zijn georganiseerd, om te toetsen of bedrijven of organisaties voldoen aan de eisen. De Inspectie SZW, de NVWA en de ILT hebben onderling en ook binnen de eigen domeinen te maken met zeer diverse stelsels van certificering. De bevoegdheden van de toezichthouders kunnen in verschillende stelsels net weer anders geregeld zijn. Ook het type certificaat kan verschillen, er zijn certificaten voor producten, processen, systemen en voor de bekwaamheid van personen.

Door de verschillen tussen de stelsels en tussen de bevoegdheden van de drie rijkstoezichthouders, lijkt het in eerste instantie moeilijk om algemene uitspraken te doen over de bruikbaarheid van certificering binnen het rijkstoezicht. De ervaringen van de drie rijksinspecties zijn echter opvallend vergelijkbaar. Ook valt op dat dezelfde bevindingen zowel bij wettelijk verplichte als bij vrijwillige certificaten kunnen voorkomen. Voor deze signalering is gezocht naar algemene kenmerken die op meerdere stelsels van toepassing zijn.

[1] Certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Tweede Kamer 2003-2004, 29 301, nr. 1.

Varianten
In het Kabinetsstandpunt uit 2003 over certificatie en accreditatie wordt onderscheid gemaakt tussen drie hoofdvarianten. In de praktijk zijn niet alle certificaten of keurmerken exact onder te brengen onder één van deze varianten. De hoofdvarianten worden hier toch herhaald, omdat het onderscheid bijdraagt aan overzichtelijkheid.

- De 'zelfreguleringsvariant' is een vrijwillige variant van certificering, waarmee bedrijven of organisaties beogen zich met een certificaat te onderscheiden. De overheid kan certificatie stimuleren wanneer het certificaat bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.
- Bij de 'toezichtondersteuningsvariant' zijn certificaten ook vrijwillig en hebben geen wettelijke status, maar de overheid heeft aan het hebben van een certificaat gevolgen verbonden. Dat kan wanneer het certificaat een indicatie is dat een bedrijf zich inzet om tegemoet te komen aan wettelijke regels of publieke belangen.
- Verplichte certificaten die deel uitmaken van een wettelijke regeling, worden in het kabinetsstandpunt 'toelatingsvariant' genoemd. Het certificaat is dan noodzakelijk om toegang te krijgen tot de markt of tot bepaalde activiteiten.

Voor de rijkstoezichthouders zijn de twee laatste varianten het meest relevant, omdat daar de rol en bevoegdheid van de toezichthouder meestal het grootst zijn.

3. Bevindingen uit de inspectiepraktijk
Hieronder is een aantal ervaringen uit de praktijk van de drie toezichthouders beschreven.

3.1 Bevindingen van de Inspectie SZW

Asbestinventarisatie en -verwijdering
In de asbestsector is sprake van een aantal verplichte SZW-certificaten. Zonder certificaat mag een bedrijf geen asbest inventariseren of verwijderen (toelatingsvariant). De Inspectie SZW heeft in 2012 geconstateerd dat de certificerende instellingen van asbestinventarisatiebedrijven niet altijd voldoende controleren of certificaathouders volgens de regels werken[2]. Bij controles worden afwijkingen niet altijd gezien en bij de beoordeling van verbetermaatregelen zijn de instellingen niet altijd kritisch genoeg. Een evaluatieformulier, ingevoerd voor verbetering van de kwaliteit, wordt niet gebruikt. In een onderzoek naar de toepassing van het aangescherpte sanctiebeleid bij asbestverwijdering, blijkt dat de CI's te weinig zien bij controles, te lage sancties opleggen en niet altijd doortastend zijn wanneer inventariseerders de normen meermalen niet goed hanteren.
In 2012 heeft de Inspectie SZW bij certificaten voor asbestverwijderaars geconstateerd dat het aangescherpte sanctiebeleid te terughoudend wordt toegepast[3]. Het aantal opgelegde sancties blijkt in 2012 te zijn gehalveerd, terwijl het aantal overtredingen op een vergelijkbaar niveau ligt als in 2011. De Inspectie SZW vermoedt dat certificerende instellingen terugschrikken voor de consequenties van het intrekken van certificaten. De certificerende instellingen hebben aangegeven dat de normen niet duidelijk genoeg zijn en zeggen in toenemende mate juridische problemen te ondervinden. Uit inspecties bij asbestverwijderingslocaties in 2012 bleek dat overtredingen slechts door twee van de zeven ci's gemeld worden, terwijl dat wel was afgesproken in het met de instellingen opgestelde informatieprotocol[4]. De Inspectie SZW heeft maatregelen genomen bij een aantal instellingen.
Inmiddels lijkt ook een positieve ontwikkeling te zien: in 2013 is verbetering zichtbaar in de gecertificeerde sector: het aantal overtredingen (61%) is duidelijk gedaald ten opzichte van 2012 (70%)[5]. Ook blijken de zwaardere overtredingen voor te komen in de niet-gecertificeerde, illegale sector. Het aantal meldingen bij de Inspectie SZW van gecertificeerde asbestsaneringen (alle asbestsaneringen moeten gemeld worden) is tussen 2008 en 2013 verdubbeld, terwijl de bouwproductie in de renovatie- en onderhoudssector in die periode met ruim 20% is gedaald. Dit is een indicatie dat steeds meer opdrachtgevers gebruik maken van gecertificeerde asbestsaneerders.

Andere verplichte SZW-certificaten
Uit een interne analyse van de Inspectie SZW van gegevens van de CI's blijkt dat ook bij de andere verplichte SZW-certificaten (ook hier betreft het de toelatingsvariant) geen verhoging van het aantal opgelegde sancties is te zien. Een uitzondering hierop vormt het werkveld kraan- en heimachinisten. Bij een onderzoek naar certificatie van arbodiensten en arbodeskundigen in 2013 heeft de Inspectie SZW geconstateerd dat de audits van certificerende instellingen op arbodiensten zich te veel op het kwaliteitssysteem richten en te weinig op de uitvoeringspraktijk van de

[2] Weten waar asbest zit, Inspectie SZW, 11 juli 2013.
[3] Naar een strengere aanpak, Inspectie SZW, 20 januari 2014.
[4] Sectorrapportage asbest, Inspectie SZW, 11 juli 2013.
[5] Factsheet Asbest 2013, Inspectie SZW

diensten. Bij arbeids- en organisatiedeskundigen bleken de beoordelingen te veel gericht op het proces, en te weinig op de inhoud van het werk van deze deskundigen. De certificerende instellingen hebben tijdens het onderzoek al verbeteringen doorgevoerd[6].
Bij onderzoek naar de organisatorische en economische onafhankelijkheid van CI's voor liftkeuringen door grootschalige contracten met onderhoudsfirma's, bleek dat bij één CI de onafhankelijkheid te veel onder druk stond, en dat bij drie andere CI's de onafhankelijkheid in het geding zou kunnen komen[7]. Inmiddels is gebleken dat de betreffende CI maatregelen heeft genomen en dat de keuringspraktijk niet lijdt onder grootschalige contracten met onderhoudsfirma's. Wel bleek dat de kwaliteit van de keuringen bij CI's onder druk zou kunnen komen te staan door de tijdsdruk die liftinspecteurs ondervonden[8].
Hoewel de ervaringen met deze werkvelden dus overwegend positief zijn, maken deze resultaten wel duidelijk dat toezicht kennelijk af en toe nodig is om de partijen scherp te houden.

De uitzendsector
In de uitzendsector komt de Inspectie SZW nog veel malafiditeit tegen bij uitzendbureaus. De Minister van SZW heeft in een brief van 12 mei 2014 geconcludeerd dat het SNA Keurmerk voor de uitzendsector niet onderscheidend genoeg is. Dit stelsel heeft kenmerken van zowel de zelfreguleringsvariant als de toezichtondersteuningsvariant. Het betreft hier een vrijwillig privaat keurmerk, waaraan de overheid voor de gecertificeerde bedrijven bepaalde voordelen heeft verbonden. Er zijn geen afspraken over verminderd toezicht van de Inspectie SZW bij gecertificeerde bedrijven. In 2013 heeft 17 procent van de gecontroleerde gecertificeerde uitzendbureaus de Wet arbeid vreemdelingen of de Wet minimum loon en minimumvakantiebijslag overtreden, tegenover 20 procent van de gecontroleerde niet-gecertificeerde uitzendbureaus. De Inspectie SZW maakt bij de selectie van uitzendbureaus gebruik van een risicoanalyse en/of meldingen en signaal die ze van derden, zoals de SNA, ontvangt. Er is dus geen sprake van een aselecte steekproef, waardoor de cijfers niet zonder meer met elkaar vergeleken kunnen worden of gegeneraliseerd naar de hele sector. Wel maakt dit duidelijk dat ook uitzendbureaus met een SNA-keurmerk de wet overtreden. In de uitzendsector is vraag naar (te) goedkope arbeid, waarmee financiële voordelen te behalen zijn. Daardoor is er een risico dat het certificaat gebruikt wordt als 'window dressing'. De Minister van SZW heeft inmiddels maatregelen aangekondigd. Onder andere wordt de reikwijdte van het keurmerk vergroot, de kwaliteit van de keuringen wordt verbeterd door de mogelijkheid van waarneming ter plaatse in te voeren en meer gegevens uit te wisselen tussen de SNA en Inspectie SZW, er worden afspraken over de uitwisseling van signalen gemaakt door de SNA en Inspectie, en de regierol van de overheid wordt versterkt.

Keurmerk Fair Produce
In de land- en tuinbouwsector signaleert de Inspectie SZW relatief vaak overtredingen ten aanzien van het betalen van het wettelijk minimumloon en andere arbeidsvoorwaarden. In de champignonsector heeft de sector de verantwoordelijkheid genomen om het Fair Produce keurmerk in gang te zetten. Dit keurmerk is een volledig privaat certificaat (zelfreguleringsvariant). Het certificaat ziet op 'eerlijk werken', het tegengaan van arbeidsmarktfraude zoals illegaal werk, onderbetaling of uitbuiting. De Inspectie SZW heeft geen afspraken gemaakt met de sector over het al dan niet wegblijven als toezichthouder, maar gebruikt het certificaat wel bij de risicogestuurde selectie van bedrijven: gecertificeerde bedrijven worden beperkter gecontroleerd op het terrein van de arbeidsmarktfraude. Bij de Inspectie SZW bestaat de indruk dat vanwege het groeiende belang van het keurmerk binnen de sector, zich meer ondernemers aansluiten die niet intrinsiek gemotiveerd zijn om goede kwaliteit te leveren maar zich alleen aanmelden om betere toegang tot de markt te krijgen of te behouden. De kans op niet naleving is bij zulke ondernemers hoger[9]. Verder is binnen de sector de druk om goedkoop te produceren zeer hoog, waardoor het voor ondernemers soms moeilijk is zich staande te houden. De aandacht voor arbeidsomstandigheden lijkt bij de gecertificeerde bedrijven op de achtergrond te raken, reden voor de Inspectie SZW om wel projectmatig bij gecertificeerde bedrijven de arbeidsomstandigheden te inspecteren. Het Fair Produce keurmerk ziet echter niet op arbeidsomstandigheden en kan daar dus niet op aangesproken worden.

Certificaat OHSAS 18001
Een voorbeeld waarin de Inspectie SZW positieve ervaringen heeft met het steunen op een vrijwillig, privaat certificaat, (toezichtondersteuningvariant) is het OHSAS (Occupational Health and

[6] Certificeren arbozorg, meer dan papier! Inspectie SZW, juni 2013.
[7] Onafhankelijkheid van certificerende instellingen bij periodieke liftkeuringen in het licht van grootschalige contractering. Inspectie SZW, februari 2012.
[8] Liftkeuringen, onafhankelijk of niet? Inspectie SZW, januari 2014.
[9] Deze indruk is gebaseerd op ervaringen van inspecteurs bij inspecties in de sector.

Safety Assesment Series) 18001 certificaat. De Inspectie SZW houdt op dit moment geen actief toezicht op bedrijven met dit certificaat, met uitzondering van hoogrisico bedrijven. Het OHSAS 18001-certificaat neemt een bijzondere positie in doordat dit door elk soort organisatie verkregen kan worden. De normen zijn breed opgesteld en toepasbaar op elk bedrijf. In opdracht van de Inspectie SZW heeft TNO onderzoek gedaan naar de werking van het certificaat voor arbeidsomstandigheden[10]. Het certificaat lijkt een positief effect te hebben op de arbeidsomstandigheden, hoewel niet alle gevonden verschillen significant zijn. Het onderzoek geeft aanwijzingen dat bedrijven met dit certificaat beter scoren op de zogenaamde 'systeem' elementen, zoals het met vaste regelmaat evalueren van het arbozorgbeleid, een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het uitvoeren van een verbetercyclus. De uitkomst van dit onderzoek is aanleiding voor de Inspectie SZW om de afspraak over minder toezicht voort te zetten.

3.2 Bevindingen van de NVWA

Productveiligheid
De NVWA voert audits uit op de keuringen en inspecties door certificerende instellingen op het werkterrein productveiligheid (non-food). Het betreft hier wettelijk verplichte certificaten (toelatingsvariant) waarbij de NVWA toezichthouder is. De audits uit de periode 2010 tot en met 2013 zijn door de NVWA geanalyseerd. Daaruit blijkt dat de kwaliteit van de keuringen en inspecties door certificerende instellingen (CI's) op onderdelen onvoldoende is. Uitsluitend dossieronderzoek bij de CI's door de NVWA is niet voldoende. De controle door CI's is voor de NVWA ondoorzichtig en onvolledig, er is onvoldoende registratie en traceerbaarheid van inspectieresultaten van certificerende instellingen, herinspecties vinden niet altijd tijdig plaats en overtredingen worden niet altijd gemeld. In de periode 2012/2013 zijn 34 audits uitgevoerd. Dit heeft geleid tot één strafrechtelijk onderzoek, twee adviezen tot schorsing en intrekking, vier schriftelijke waarnemingen van onvolkomenheden, één negatief advies over de aanvraag van het certificaat, één beperking van bevoegdheden en vijf herinspecties.

Levensmiddelenproducenten
De NVWA heeft ook eigen inspectieresultaten geanalyseerd van certificaten en keurmerken die privaat opgezet zijn. Bedrijven hebben hier zelf voor een certificaat gekozen en het bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de gekozen normen. Of en waarom een bedrijf gebruik maakt van certificaten en/of keurmerken is ter beoordeling van het bedrijf zelf. De NVWA houdt toezicht op de naleving van wettelijke regels en intervenieert indien noodzakelijk. Daarbij kan de NVWA zijn oordeel mede baseren op de kwaliteitssystemen van het bedrijf zelf en door het bedrijf georganiseerde keurmerken en/of certificaten (toezichtondersteuningsvariant). Waar nodig heeft de NVWA contact met de schemabeheerder.

De NVWA heeft de inspectieresultaten van ca. 1950 levensmiddelenproducenten geanalyseerd. Ca. 90% van deze bedrijven is gecertificeerd. Een ruime steekproef hieruit, van 529 gecertificeerde bedrijven, laat zien dat slechts bij 59% van de bedrijven terecht sprake is van certificering. Dat wil zeggen dat bij deze bedrijven geen, of slechts geringe overtredingen zijn vastgesteld. Bij 32% van de bedrijven bleek sprake van overtredingen goed voor een schriftelijke waarschuwing of één of meerdere boetes, en bij 9% bleek stelselmatig van recidive sprake te zijn. Ook hier treden CI's niet altijd adequaat op en/of nemen geen passende maatregelen; een instrument als onaangekondigde inspecties wordt niet gehanteerd en het ontbreekt ook hier aan uitwisseling van informatie naar de toezichthouder. Uit nadere analyse van het gegevensbestand blijkt dat deze resultaten ook zichtbaar zijn bij de CI's met het grootste marktaandeel.

Kwaliteitssysteem voor transport van varkens
Een actuele ervaring met een privaat kwaliteitssysteem (toezichtondersteuningsvariant) betreft het kwaliteitssysteem voor het transport van varkens: Quality System Livestock Logistics (QLL). Aan bedrijven die bij QLL zijn aangesloten zijn van overheidswege faciliteiten verleend: zij mogen o.a. een stalkeuring ondergaan in plaats van een klepkeuring (die meer overlast veroorzaakt).
QLL heeft de controle van het systeem opgedragen aan drie certificerende instellingen. De bevindingen van de NVWA zijn als volgt:

- De CI's blijken niet aan te sturen door QLL. Zij hebben een te groot commercieel belang.
- Er is geen informatie-uitwisseling tussen CI's onderling, tussen certificeerder en QLL en tussen QLL en de toezichthouder.
- Bij de jaarlijkse audit op de werking van CI's is geconstateerd dat de controles van de CI's niet adequaat zijn.

[10] Vergelijkend onderzoek naar arbozorg bij OHSAS en niet-OHSAS bedrijven, TNO, 18 december 2013.

Op basis van deze bevindingen heeft staatssecretaris Dijksma besloten de QLL-modules (het systeem) per 1 maart 2014 in te trekken. Het besluit heeft in de Tweede Kamer voldoende steun gekregen.

3.3 Bevindingen van de ILT

De ILT legt vanaf 2015 de informatie over certificatie structureel en eenduidig vast. Vooruitlopend daarop heeft de ILT in 2014 intern de ervaringen met certificeringsstelsels geïnventariseerd bij inspecteurs en auditors. Zonder breed onderzoek te hebben gedaan herkent de ILT de ervaringen met en bevindingen rondom certificeringsstelsels en onderschrijft de genoemde risico's in deze notitie volledig. Hieronder staat een voorbeeld dat dit illustreert.

Bodem Intermediairs

In de bodemwetgeving is vastgelegd dat ILT het tot handhaving bevoegde gezag is. Dit strekt zich uit tot CI's. De ILT mag optreden tegen overtredingen van werkzaamheden vastgelegd in beoordelingsrichtlijnen (BRL) en protocollen. Omdat normdocumenten ook eisen stellen aan CI's kan de ILT CI's aanspreken op naleving. Bij een onderzoek door de ILT naar het afgeven van certificaten voor Bodem Intermediairs[11], blijkt dat de beoordeling door certificerende instellingen van medewerkers van Bodem Intermediairs ('initieel onderzoek') niet altijd voldoende is. Ook zijn de onderzoeken niet altijd binnen de normtermijn afgerond, zodat het certificaat feitelijk onterecht is afgegeven. De werkervaring van de auditoren die deze initiële onderzoeken uitvoeren bleek niet altijd aan de eisen te voldoen. Tenslotte weken ook door de ILT gecontroleerde certificaten voor productieprocessen op diverse punten af van de eisen uit de normdocumenten. In het onderzoek is ook gebleken dat de certificerende instellingen onvoldoende toezien op de uitvoering van interne audits door de Bodem Intermediairs. Zij geven er wel aandacht aan en constateren afwijkingen, maar nemen niet de maatregelen (bijv. schriftelijke waarschuwing), die de normdocumenten eisen. De geconstateerde overtredingen bij de onderzochte certificerende instellingen waren in 2013/2014 zodanig dat de ILT alle vijf instellingen een formele waarschuwingsbrief heeft gezonden. In vier gevallen is een voornemen tot last onder dwangsom verzonden. De ILT concludeert dat de normrealisatie onvoldoende is, de normbeheersing op hoofdlijnen goed lijkt en dat het normbesef van de organisaties waarschijnlijk te wensen overlaat. De ILT ziet dat certificerende instellingen een 'moet kunnen' houding hebben. De Raad van State is duidelijk: een 'moet kunnen' houding kan niet.

4. Conclusies

4.1 Samenvatting van de bevindingen

De ervaringen van de rijksinspecties leiden tot een aantal algemene risico's en aandachtspunten, die de drie toezichthouders gemeenschappelijk zien.

Zoals gezegd is hier gezocht naar algemene kenmerken die op meerdere stelsels van toepassing zijn. Dat wil uiteraard niet zeggen dat alle genoemde risico's zich ook overal voordoen. Desalniettemin bestrijken de ervaringen van de drie rijksinspecties een zeer breed terrein en zijn ze zo vergelijkbaar, dat er zeker aanleiding is om deze algemene risico's serieus te nemen. Om uitspraken te doen over specifieke instellingen en sectoren is het uiteraard noodzakelijk om dieper in te gaan op de specifieke kenmerken van een stelsel.

Controles

De controle van certificaathouders door certificerende instellingen is niet altijd van voldoende kwaliteit of niet voldoende inzichtelijk voor de rijkstoezichthouder. Het gaat bijvoorbeeld om het ontbreken van voldoende zicht op de praktijk, het ontbreken van periodieke, kritische reality-checks of het ontbreken van onaangekondigde controles. Ook zijn de registratie en traceerbaarheid van het resultaat van controles niet altijd inzichtelijk.

Terughoudendheid bij het nemen van maatregelen

Uit de beschikbare informatie blijkt dat certificerende instellingen vaak terughoudend zijn in het nemen van maatregelen wanneer zij tekortkomingen constateren. Maatregelen of sancties die volgens de regels van toepassing zijn, worden niet opgelegd of zijn te laag, of bedrijven blijven een certificaat ontvangen ondanks herhaalde overtredingen.

---

[11] Bodemintermediairs zijn onder meer adviesbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken, bedrijven die grond en baggerspeCIe reinigen of verwerken of die bouwstoffen produceren uit onder meer primaire grondstoffen en afvalproducten.

Informatie-uitwisseling met rijkstoezichthouders
De informatie-uitwisseling met de rijkstoezichthouders is nog onvoldoende. Overtredingen worden niet of te weinig gemeld aan toezichthouders. Tekortkomingen met majeure (veiligheids)risico's worden zelden gedeeld met de rijkstoezichthouders.

4.2 Mogelijke oorzaken en factoren
Op basis van de beschikbare informatie is het lastig om onderbouwde uitspraken te doen over de oorzaken van deze risico's en de factoren die van invloed zijn op de werking van stelsels, omdat het niet gaat om juridische of feitelijke constateringen, maar vaak om achterliggende oorzaken of beweegredenen. De ervaringen van inspecteurs, de onderzoeksrapporten en de reacties daarop uit de sectoren, bieden waardevolle informatie. Kort wordt ingegaan op de vermoedelijke oorzaken van de genoemde risico's en aandachtspunten. Een aantal van deze punten staat ook genoemd in de wetenschappelijke literatuur.

De klantrelatie tussen certificerende instelling en certificaathouder is van invloed op de naleving. Certificerende instellingen zijn voor hun economisch voortbestaan afhankelijk van betaling door hun klanten, de certificaathouders. Marktwerking kan leiden tot gewenste concurrentie tussen CI's, maar kan er ook toe leiden dat commerciële belangen de overhand krijgen boven de eisen die het certificaat stelt. Een CI die duurder of strenger is dan de andere, kan daardoor in zijn bestaansrecht worden bedreigd. De certifcaathouder kan naar een minder strenge CI overstappen. Dit kan de bereidheid van certificerende instellingen om maatregelen of sancties op te leggen onder druk zetten.
Ook leiden de economische omstandigheden er toe dat er druk is om zo goedkoop mogelijk te werken, wat het op peil houden en verbeteren van de kwaliteit van controles, en de daarmee gemoeide kosten die verhaald worden op de certificaathouders, onder druk kan zetten. Dit betekent dat de onafhankelijkheid van de certificerende instellingen en de schemabeheerders van groot belang is.

Uit de ervaringen met onder andere de bodemintermediairs blijkt dat ook cultuur- en gedragsaspecten van invloed zijn op de mate van naleving. De intrinsieke motivatie binnen een sector om naar kwaliteit of veiligheid te streven en het bijbehorende gedrag speelt waarschijnlijk een rol bij het naleven van de normen. Of het gaat om (wettelijk) verplichte certificaten of vrijwillige certificaten lijkt daarvoor niet altijd bepalend. Wel lijkt het erop dat naarmate de mate van 'verplichtheid' of noodzaak voor bedrijven om zich aan te sluiten toeneemt, ook de kans toeneemt dat calculerende bedrijven zich aansluiten. Met calculerende ondernemers worden ondernemers bedoeld die zich niet aansluiten omdat zij gemotiveerd zijn om goede kwaliteit of veiligheid te leveren, maar omdat het certificaat noodzakelijk is om (meer) toegang tot de markt te krijgen. Het risico dat deze bedrijven de normen niet naleven en een certificaat gebruiken als 'window dressing' is groter. Dat kan ook het geval zijn wanneer een van oorsprong vrijwillig certificaat zo invloedrijk wordt dat ook ondernemers zich aansluiten die minder intrinsiek gemotiveerd zijn, en toetreden om betere toegang te krijgen tot de markt.

Uit de genoemde voorbeelden blijkt verder dat toezicht door rijkstoezichthouder van invloed is op stelsels. Het leidt ertoe dat de sector zelf maatregelen neemt of dat het stelsel aangescherpt wordt. Blijkbaar zijn er regelmatig kritische 'reality checks' van de rijkstoezichthouder nodig om de partijen scherp te houden.

Tussen certificeerders en rijkstoezichthouders blijkt niet altijd overeenstemming te zijn over elkaars rollen en verantwoordelijkheden. CI's zien zichzelf vaak meer als adviseurs dan controleurs, ook wanneer een toezicht- en sanctierol in de normen of regelgeving is vastgelegd. Soms vinden CI's het niet nodig om zelf nog maatregelen op te leggen wanneer de Inspectie al een boete heeft opgelegd.

In de asbestsector wijzen de CI's zelf regelmatig op te onduidelijke of complexe regelgeving en zij geven aan dat ze problemen ervaren met juridische procedures bij het opleggen van maatregelen.

Fraude en malafiditeit
Tenslotte is een opmerking over fraude en malafiditeit op zijn plaats. Van malafiditeit wordt gesproken bij het moedwillig en stelselmatig overtreden van regels. De mogelijkheid in een sector om veel winst te maken met het ontduiken van normen bevordert het bestaan van malafiditeit, ook in certificeringsstelsels. Dat certificaten gevoelig kunnen zijn voor fraude blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen met het VCA examen, waar de Inspectie SZW aanhoudingen heeft verricht na een

melding van de Stichting Examenkamer[12]. Wanneer sprake is van fraude wil dat niet meteen zeggen dat een stelsel niet werkt. Het kan wel aanleiding zijn om te bekijken welke maatregelen nodig zijn om de kans op fraude tot een minimum te beperken.
Zelfregulering is meestal niet gericht op het bestrijden van malafiditeit, maar op bedrijven en instellingen die zich aan de regels willen houden. Een certificeringsstelsel kan daarom nooit nalevingstoezicht en handhaving volledig vervangen. Wel biedt het maken van afspraken door rijkstoezichthouders met partijen in een stelsel van certificatie in potentie een waardevolle aanvulling op de aanpak van malafiditeit.

4.3 Criteria

Om als toezichthouder afspraken te maken over verminderd toezicht bij een certificeringsstelsel, is het nodig om na te gaan of er voldoende maatregelen zijn getroffen voor de risico's die in dit signaal genoemd worden. Aan de onderstaande criteria zou idealiter minimaal voldaan moeten zijn. De drie rijkstoezichthouders zullen deze criteria hanteren als leidraad voor het maken van afspraken over aangepast toezicht op basis van certificaten.

1. Het certificaat dekt de relevante wettelijke regelgeving.
2. De wettelijke regelgeving en de normen cq. schema's voor het certificaat zijn helder en uitvoerbaar.
3. De normen cq. schema's zijn openbaar en gemakkelijk toegankelijk.
4. De onafhankelijkheid van de certificerende instellingen is geborgd.
5. Bij controles door CI's is sprake van:
    a. voldoende kwaliteit en voldoende kritische controles;
    b. periodieke controles met voldoende frequentie, wanneer dit relevant is voor het doel van het certificaat;
    c. periodieke controles vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats;
    d. registratie en traceerbaarheid van het resultaat van controles;
    e. controle van produkten/praktijk, naast controle van het kwaliteitsbeleid;
    f. risicogerichte controles.
6. Rijkstoezichthouders hebben toegang tot relevante informatie.
7. Rijkstoezichthouder, certificerende instelling en gecertificeerde moeten de informatie over het gecertificeerde bedrijf kunnen delen.
8. Certificerende instellingen nemen passende maatregelen, conform de relevante normen, wanneer zij tekortkomingen constateren. Wanneer van toepassing wordt een certificaat ingetrokken.
9. Tekortkomingen met majeure (veiligheids)risico's worden gedeeld met de rijkstoezichthouders.

In aanvulling op punt 7 en 9 wordt opgemerkt dat de regelgeving soms in de weg staat aan informatieuitwisseling. Daarom zou het juridisch mogelijk moeten zijn dat informatie uitgewisseld mag worden tussen certificerende instelling en rijkstoezichthouder. CI's zouden bijvoorbeeld verplicht kunnen worden om ernstige afwijkingen te melden bij rijksinspecties.

De rijkstoezichthouders zullen regelmatig opnieuw moeten toetsen of de keuze om te steunen op certificatie nog steeds gerechtvaardigd is.

De bevindingen in dit signaal zijn een reden om kritisch te blijven bij de vraag wanneer een rijkstoezichthouder kan terugtreden bij bedrijven met relevante certificaten of keurmerken. Dat neemt niet weg dat afspraken tussen publieke en private partijen in potentie een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het borgen van publieke belangen en het bestrijden van malafiditeit. De rijkstoezichthouders blijven daarom investeren in het maken van afspraken en uitwisseling van informatie met de betrokken bedrijven en instellingen.

[12] Zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht 13 november 2013 op de website van de Inspectie SZW.